

SIVISTYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 15/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 25 päivänä marraskuuta 2014 lähettänyt sivistysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 258/2014 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon

(PeVL 44/2014 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Kirsti Kotaniemi ja opetusneuvos Emmi Virtanen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- kouluneuvos Pasi Rentola, Opetushallitus
- erityisasiantuntija Päivi Väisänen-Haapanen, Suomen Kuntaliitto.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain esi- ja perusopetuksen rahoitusta koskeviin säännöksiin tehdään kunnan peruspalvelujen valtionosuusudistuksen yhteydessä tehtyjen muutosten johdosta tarvittavat tarkistukset. Lisäksi väliaikainen perusopetuksen yksikköhintojen laskemista vuosina 2013—2015 koskeva kustannustason muutoksesta johtuvan korotuksen tekemättä jättämisestä koskeva säännös esitetään kumottavaksi. Sen sijaan vuosien 2013 ja 2014 kustannustason muutoksen tekemättä jättämisestä syntyvä säästö esitetään tehtävän pysyväksi.

Ammattikorkeakoulujen rahoituksen sääntely tulee siirtymään opetus- ja kulttuuritoimen ra-

hoituksesta annetusta laista ammattikorkeakoululakiin. Kunnan rahoitusosuuden määräytymistä koskeviin säännöksiin ehdotetaan tehtäväksi muutokset, jotka johtuvat ammattikorkeakoulujen perusrahoituksen siirtämisestä kokonaan valtiolle. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain lukioita ja ammatillista peruskoulutusta koskeviin väliaikaisiin säännöksiin lisättäisiin valtiontalouden säästöpäätöksiin liittyvät vuotta 2015 koskevat yksikköhinnan alentamista koskevat säännökset. Museoiden, teattereiden ja orkestereiden yksikköhintaa koskevaan väliaikaiseen säännökseen lisättäisiin valtiontalouden säästöpäätöksiin liittyvä vuotta

2015 koskeva yksikköhinnan alentamista koskeva säännös.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain ja vapaasta sivistystyöstä annetun lain piiriin kuuluvien yksikköhintojen perusteena käytettävät kustannukset ehdotetaan tarkistettavaksi nykyisen neljän vuoden sijasta vuosittain kuntatalouden ohjausjärjestelmää koskevan valtioneuvoston tekemän linjauksen mukaisesti.

Ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annettua lakia ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia muutettaisiin siten, että työelämän kehittämis- ja palvelutehtävän rahoittamisesta luovutaan.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi lisäksi niin, että perusopetuksen, lukiokoulutuksen, taiteen perusopetuksen, lasten päivähoiton ja yleisten kirjastojen perustamishankkeisiin myönnettävistä valtionavustuksista luovutaan ja ne siirretään kunnan peruspalvelujen valtionosuuksiin. Yleisten kirjastojen perustamishankkeiden siirto toteutetaan 1.1.2016 alkaen. Taiteen perusopetuksesta annettua lakia, perus-

opetuslakia, lukiolakia, lasten päivähoidosta annettua lakia ja kirjastolakia muutettaisiin tämän johdosta siten, että perustamishankkeiden valtionavustusten sijasta olisi mahdollista tukea toimitila- ja muita investointihankkeita sekä yleisten kirjastojen osalta myös toimitilojen kehittämistä tarvittaessa valtionavustuslain perusteella myönnettävin valtionavustuksin.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi että perustamishankkeeseen myönnetyn valtionavustuksen palautus määriteltäisiin laskennallisesti eikä se perustuisi valtionavustuksen suhteelliseen osuuteen omaisuuden käyvästä arvosta.

Valtion ammatillisten oppilaitosten kunnallistamisen yhteydessä 1990-luvulla luovutettujen kiinteistöjen luovuttamiseen ja käyttötarkoituksen muuttamiseen liittyvä ajallisesti rajoittamaton palautusvelvollisuus ehdotetaan rajattavaksi luovutusajankohdasta lukien 30 vuoteen.

Esitys liittyy valtion vuoden 2015 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Sivistysvaliokunta toteaa, että hallituksen esityksen ehdotus ammattikorkeakoulujen rahoitusta koskevien säännösten kumoamisesta rahoituslaista sekä kunnan rahoitusosuuden lisäämisestä kuntien peruspalveluiden, lukioiden ja ammatillisen peruskoulutuksen rahoitukseen ammattikorkeakoulujen rahoituksen siirtämisen johdosta valtion vastattavaksi liittyy eduskunnan 10.11.2014 hyväksymään ammattikorkeakoululakiin ja lakiin yliopistolain 49 §:n muuttamisesta. Sivistysvaliokunta on antanut asiasta mietinnön SiVM 10/2014 vp. Kunnan rahoitusosuuden lisääminen ammattikorkeakoulujen rahoitusuudistuksen johdosta sekä esi- ja perusopetukseen liittyvien rahoituksen määräytymisperusteiden sitominen valtakunnalliseen koti-

kuntakorvauksen perusosaan liittyy myös eduskunnan 24.6.2014 hyväksymään lakiin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta. Sivistysvaliokunta viittaa asiasta hallintovaliokunnalle antamaansa lausuntoon SiVL 8/2014 vp.

Esitys liittyy vuoden 2015 valtion talousarvioon, jota koskevasta hallituksen esityksestä (HE 131/2014 vp) valiokunta on antanut oman lausuntonsa SiVL 11/2014 vp valtiovarainvaliokunnalle.

Sivistysvaliokunta pitää myönteisenä sitä hallituksen esityksen linjausta, että poistuvien opetus- ja kulttuuritoimen perustamishankkeiden valtionavustusten sijasta olisi mahdollista tukea toimitila- ja muita investointihankkeita valtionavustuslain perusteella myönnettävillä valtionavustuksilla.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina seuraavin huomautuksin.

Esityksen säästöpäätöksiä koskeva arviointi

Sivistysvaliokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että opetus- ja kulttuuritoimen rahoitukseen tässä esityksessä ehdotetut leikkaukset ovat erittäin merkittäviä. Perusopetukseen ja toiselle asteelle kohdistuvat säästöt koskevat 820 000 lasta ja nuorta esi- ja perusopetuksessa sekä toisella asteella. Lukiokoulutuksen osalta vuosien 2013—2015 säästöpäätökset merkitseivät 14 %:n vähennystä vuoden 2015 kokonaisrahoitukseen siitä tasosta, millä rahoitus olisi ilman mainittuja säästöpäätöksiä. Nyt käsiteltävänä olevan lakiesityksen vaikutus kokonaiskustannusten vähentymiseen on noin 7 %. Samalla tavalla arvioiden merkitsevät vuosien 2013—2015 säästöpäätökset 8 %:n vähennystä ammatillisen peruskoulutuksen kokonaisrahoitukseen vuonna 2015, ja tästä 4 %:n vähennys liittyy käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen.

Säästötoimenpiteet aikuiskoulutuksessa ovat myös merkittäviä ja tulevat supistamaan aikuisten koulutustarjontaa. Oppivelvollisten ja koulutustakuun piirissä olevien kohdalla koulutustarjontaa ei voida supistaa, mikä tarkoittaa sitä, että säästöt toteutetaan mm. kasvattamalla opetusryhmien kokoa ja vähentämällä opetustunteja.

Valtiontalouden kehyspäätöksen mukaisesti vuosina 2015—2016 toteutettavien säästötoimenpiteiden lisäksi vuodesta 2017 lukien toiselle asteelle kohdistuu vielä uusia säästötoimenpiteitä. Valiokunnan tähän asti saaman selvityksen mukaan suunnitellut rakennepoliittisen ohjelman säästöt vuosille 2016—2017 alentaisivat lukioiden kokonaisrahoitusta noin 26 miljoonalla eurolla. Säästöjen kokonaisvaikutus olisi noin 18 %, jos vuosien 2013—2015 säästöt ja indeksijäädtykset jäivät pysyviksi.

Ammatillisen peruskoulutuksen osalta vuoden 2016 kehyspäätös alentaisi rahoitusta noin 19 miljoonaa euroa. Jos investointien takuukoro-

tusta ei jatketa vuoden 2015 jälkeen, kokonaisrahoitus alenisi edelleen noin 54 miljoonaa euroa vuonna 2016. Suunnitellut rakennepoliittisen ohjelman säästöt alentaisivat kokonaisrahoitusta vuonna 2017 noin 165 miljoonalla eurolla. Säästöjen kokonaisvaikutus olisi noin 21 %.

Sivistysvaliokunta toteaa arvionaan, että koulutukseen ei ole mahdollista kohdistaa näin voimakkaita säästötoimenpiteitä ilman, että laadukkaan koulutuksen järjestämisen ja tasavertaisen saatavuuden edellytykset vaarantuvat. Esimerkiksi koulutuksen saatavuus ei saa vaarantua liian pitkien koulumatkojen vuoksi.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa PeVL 44/2014 vp todennut, että esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunta on arvioinut ehdotettua sääntelyä muun muassa perustuslain 16 §:ssä turvattujen sivistyksellisten oikeuksien näkökulmasta, kun esitys merkitsee käytettävissä olevien resurssien niukkenemista niin lukiokoulutuksessa, ammatillisessa peruskoulutuksessa, perusopetuksessa kuin kulttuuri-toimessakin.

Merkittävimmät vaikutukset kohdistuvat lausunnon mukaan lukiokoulutukseen ja ammatilliseen koulutukseen. Valiokunnan arvioinnissa keskeistä on se, vaarantaako ehdotettu sääntely perustuslain 16 §:n 2 momentissa tarkoitettun julkisen vallan velvoitteen turvata, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Lausunnon mukaan hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että "lukiokoulutuksen ja ammatillisen peruskoulutuksen keskimääräisen yksikköhinnan aleneminen edellyttää koulutuksen järjestäjiltä toiminnan sopeuttamista käytettävissä olevien resurssien määrään, toiminnan tehostamista, kustannusten alentamista ja järjestäjäverkon rakenteellisen kehittämisen toimenpiteitä". Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että esitykseen ei sen sijaan sisälly tätä selkokielempää konkreettista vaikutusarviota,

joka mahdollistaisi ehdotusten kokonaisvaltaisen arvioinnin perustuslain 16 §:n 2 momentin valossa. Tätä on perustuslakivaliokunnan mielestä pidettävä esityksen selkeänä puutteena. Sääntelyn tosiasiallisia vaikutuksia opetus- ja kulttuuritoimeen liittyvien sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen onkin seurattava tarkoin ja ryhdyttävä toimenpiteisiin, jos etenkin nuorten ihmisten tosiasialliset ja yhtäläiset mahdollisuudet saada koulutusta heikkenevät olennaisesti.

Valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat perustuslakivaliokunnan mielestä sinänsä muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon. Tällöin on kuitenkin otettava huomioon, että sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa asetettua tukemisvelvoitetta (vrt. esim. PeVL 32/2014 vp, s. 2 ja PeVL 25/2012 vp, s. 3/I). Valiokunta huomauttaa lausunnossaan, että niin sanotut perustuslailliset toimeksiannot ovat merkityksellisiä erityisesti lainsäätäjän toiminnassa ja ne on otettava huomioon myös budjettivaltaa käytettäessä. Tähän tulisi kiinnittää huomiota valtiontalouden säästöjä kohdennettaessa (PeVL 32/2014 vp, s. 2/II, ks. myös PeVM 25/1994 vp, s. 3/II ja s. 6).

Sivistysvaliokunta yhtyy omalta osaltaan perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämään kritiikkiin ehdotettujen uudistusten vaikutusarvioiden täsmentymättömyydestä. Valiokunta korostaa, että koulutukseen on suunnattu monin eri tavoin ja eri aikoina valtionrahoituksen vähennyksiä siten, että koulutuksen rahoituksen kokonaisuus, erityisesti toisen asteen lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen osalta, on jäänyt säästötoimenpiteiden tosiasiallisten vaikutusten osalta epäselväksi. Perustuslakivaliokunnan ehdottama seurantavelvoite on si-

vistysvaliokunnankin arvion mukaan välttämätön. Valiokunta muistuttaa myös, että eduskunta käsitellessään valtioneuvoston selontekoa julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2015—2018 (VNS 4/2014 vp) on vastauksessaan (EK 20/2014 vp) hyväksynyt alunperin sivistysvaliokunnan lausunnossaan (SiVL 4/2014 vp) esittämän kannanottoehdotuksen. Kannanotossa eduskunta edellyttää, että hallitus arvioi koulutusta koskevien uudistusten vaikutukset etukäteen monipuolisesti ja huolellisesti ennen hallituksen esitysten antamista tai ennen muiden päätösten tekoa.

Valiokunta ehdottaa asiasta lausumaa (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella sivistysvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina ja

että hyväksytään lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa tarkoin tällä vaalikaudella toteutettujen säästöpäätösten tosiasiallisia vaikutuksia opetus- ja kulttuuritoimeen liittyvien sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen ja ryhtyy välittömästi toimenpiteisiin, kun etenkin nuorten ihmisten tosiasialliset ja yhtäläiset mahdollisuudet saada koulutusta heikkenevät. Hallituksen tulee antaa asiasta selvitys sivistysvaliokunnalle vuoden 2017 loppuun mennessä.

Helsingissä 3 päivänä joulukuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Raija Vahasalo /kok	Sanna Lauslahti /kok
vpj.	Inkeri Kerola /kesk	Mika Niikko /ps
jäs.	Ritva Elomaa /ps	Ville Niinistö /vihr (osittain)
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Mikaela Nylander /r
	Jukka Gustafsson /sd	Tuula Peltonen /sd
	Leena Harkimo /kok	Tuomo Puumala /kesk (osittain)
	Pauli Kiuru /kok	Simo Rundgren /kesk
	Kimmo Kivelä /ps	Pauliina Viitamies /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaj Laine.

VASTALAUSE

Perustelut

Emme hyväksy lakiehdotuksia, jotka sisältyvät hallituksen esitykseen opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 258/2014 vp). Esitys ei tue hallitusohjelmassa esitettyä tavoitetta nostaa suomalaiset maailman osaavimmaksi kansaksi vuoteen 2020 mennessä, ja se heikentää suomalaisen koulutusjärjestelmän toimintaedellytyksiä. Laadukas koulutus ja sen kautta syntynyt korkea osaaminen on suomalaisen menestyksen perusta, ja koulutuksesta karsimalla saavutetut lyhytnäköiset säästöt saattavat tulevaisuudessa hidastaa talouskasvuamme. Hallitusohjelma korostaa, että osaavat ja hyvinvoivat ihmiset ovat Suomen keskeisin taloudellinen menestystekijä. Hallitusohjelmassa luvataan opetuksen ja tutkimuksen laadun parantamista, mutta nyt käsittelyssä olevan esityksen vaikutukset tulevat olemaan päinvastaisia opetuksen ja tutkimuksen laatua koskevien tavoitteiden suhteen.

Ammattikorkeakoulujen rahoitusvastuun siirtäminen valtiolle, kuntien peruspalvelujen valtionosuusuudistukseen liittyvät muutokset sekä säästöt lukiokoulutuksesta ja ammatillisesta koulutuksesta muodostavat kokonaisvaltaisen riskin suomalaisen koulutusjärjestelmän toimivuuden näkökulmasta. Eri koulutusasteiden oppilaitoksille on taattava riittävä rahoitus, jotta ne pystyvät järjestämään laadukasta koulutusta jatkossakin. Erityisesti perusopetukseen ja toisen asteen koulutukseen kohdistuvat säästöt vaikuttavat laajalti lasten ja nuorten elämään.

Kataisen ja Stubbin hallitukset ovat vähentäneet yleissivistävästä koulutuksesta, ammattikoulutuksesta, aikuiskoulutuksesta sekä taitees-

ta ja kulttuurista noin 400 miljoonaa euroa vuosina 2013—2015.

Myös koulutuksen alueellisen saavutettavuuden suhteen esitys sisältää omat riskinsä opetuksen laadun kannalta. Maaseudun paikkakunnilla sekä peruskoulu että lukio käyttävät samoja opettajia. Lukion lakkauttaminen paikkakunnalla johtaa väistämättä opettajakatoon. Rakenteellinen uudistaminen ei saa tarkoittaa lukiokoulutusmahdollisuuksien vähentymistä. Suhtaudumme kriittisesti myös valtionosuusuudistuksen yhteydessä sovittuun perustamishankkeiden rahoituksen siirtymiseen kunnan peruspalvelujen valtionosuuksiin. Varat eivät välttämättä kohdistu sisäilmaongelmakoulujen korjaustoimintaan.

Ammatillisen aikuiskoulutuksen merkitys on entistä suurempi lähivuosien työelämän muuttuvia tarpeita ja vaatimuksia ajatellen, joten aikuiskoulutuksesta ei ole järkevää säästää. Myös vapaan sivistystyön tulevaisuus on taattava turvaamalla niille riittävä rahoitus. Vapaan sivistystyön oppilaitoksilla on oma tärkeä osansa nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä. Niitä tulisi-kin käyttää nykyistä enemmän hyväksi peruskoulun ja toisen asteen liitosvaiheessa.

Katsomme, että koulutukseen kohdistuvat jatkuvat säästötoimenpiteet heijastuvat suoraan laadukkaan koulutuksen järjestämiseen ja koulutuksen tasavertaiseen saatavuuteen. Suomalaiseen koulutukseen on kohdistettu merkittäviä säästötoimenpiteitä jo vuodesta 2012 lähtien.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotukset hylätään.

Vastalause

SiVM 15/2014 vp — HE 258/2014 vp

Helsingissä 3 päivänä joulukuuta 2014

Ritva Elomaa /ps
Kimmo Kivelä /ps
Mika Niikko /ps

Inkeri Kerola /kesk
Simo Rundgren /kesk
Tuomo Puumala /kesk